

Audizione dinanzi la VI Commissione permanente del Senato della Repubblica in relazione all'esame dell'Atto del Governo n. 116 (Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di riordino del settore dei giochi, a partire da quelli a distanza)

(Audizione informale 15 Febbraio 2024)

Soggetto referente: **CIGO** -Concessionari Italiani Gioco Online- in persona del Presidente sig. Remo Fiori

Onorevole Presidente, onorevoli Senatrici e Senatori,

Nel ringraziare per l'invito a partecipare in Audizione presso codesta Ecc.ma Commissione, mi prego sottoporre alla Vostra attenzione le seguenti osservazioni con le quali, fermo il plauso per la meritevole intenzione di dotare finalmente il settore dei giochi pubblici di una disciplina di carattere organico, ci si prefigge altresì di illustrare sinteticamente e schematicamente, le rilevate criticità in merito allo schema del piano di riordino.

Del resto l'**Associazione CIGO** (Concessionari Italiani Gioco Online) è stata costituita d'urgenza (il 6 febbraio u.s.) dalle piccole e medie imprese italiane del settore - attive ed operative nel mercato del gioco online fin dagli inizi del processo di regolarizzazione avviato nel 2009 - proprio al fine di meglio ed unitamente rappresentare la viva preoccupazione di tutti gli operatori aderenti, in riferimento ad una *proposta di riordino* che nemmeno velatamente rischia, ove adottata senza opportune modifiche, di compromettere gravemente la sopravvivenza stessa di gran parte degli attuali Concessionari.

Il tutto, peraltro, senza alcuna certezza in ordine all'effettiva capacità:1) di conseguire gli obiettivi economico-finanziari di fabbisogno statale sui quali molta aspettativa ripone il legislatore e 2) tanto meno di conseguire quelli di carattere sociale (sicurezza, ordine pubblico, antiriciclaggio e tutela del giocatore), doverosamente posti in primissimo piano dal Legislatore.

Principi ordinamentali (in Italia e in Europa)

Per quanto riguarda i Principi generali, peraltro apertamente espressi nello schema di riordino, **CIGO** li condivide appieno.

Ed in effetti, **il gioco pubblico in Italia**, come anche dettato dalla legge delega, non può non essere (art. 3) *gioco ... tutelato, legale, sicuro, responsabile, trasparente, equilibrato, conforme a legge, tracciabile, unitario ed uniforme e financo, a determinate regole, opportunamente pubblicizzato.*

Del resto, tutti gli aderenti all'Associazione hanno sempre operato nel rispetto di detti Principi, che lo Stato ha potuto efficacemente tutelare anche e soprattutto grazie alla loro correttezza operativa, venendosi a realizzare, anche in virtù della loro presenza, un costante presidio di legalità.

In riferimento ai parimenti condivisi Principi europei, (art. 4) il legislatore li ha declinati espressamente in libera concorrenza sul mercato comune, non discriminazione, effettiva protezione del giocatore (soprattutto se minorenni), buona fede nei rapporti tra concessionario e pubblica amministrazione, nonché stabilità delle regole rispetto al piano di investimenti della concessione nel rispetto in quanto criterio di adeguata tutela dell'affidamento del concessionario rispetto al piano di investimenti adottato al momento della concessione; con l'opportuna precisazione che i Principi europei valgono quale criterio interpretativo preferenziale delle norme applicabili al gioco in Italia, cosicché l'interpretazione conforme a tali principi prevale rispetto ad altre possibili interpretazioni.

Criticità rilevate - premesse

Condivisi, come detto, i Principi, appare ora allo scrivente che alcune scelte del riordino risultano inefficaci e/o inidonee alla soddisfazione degli obiettivi prefissi, se non addirittura, in alcuni casi, perfino in violazione dei Principi medesimi.

Ci si intende riferire *ceteris omissis* da un lato alle scelte economico-finanziarie sottese allo schema di riordino (previsione di un'elevata *una tantum* e limitazioni irragionevoli all'operatività dei cd P.V.R.) e dall'altro all'adozione di norme escludenti *modelli* di business già presenti e legittimati (cd *Skin*), il tutto con (im)prevedibile fioritura di indesiderabili effetti sul mercato, per ovviare ai quali la proposta del Legislatore sembrerebbe ridursi ad un inattuabile invito all'*Aggregazione* ovvero all'*Avvalimento* tra gli operatori economici, **strumenti di fatto inattuabili** (aggregazione) alla luce dell'assetto in essere (perdita di identità/brand, confusione nel giocatore a tutto vantaggio dei grandi concessionari privi di *skin*, riduzione dell'offerta con inaridimento ed atrofia del mercato a svantaggio dello Stato concedente e dei giocatori, perdita di valore di avviamento, problemi di valutazione aziendale tra i soggetti in aggregazione) **e/o inconferenti** (avvalimento), rispetto all'immediata richiesta di esborso di così elevati importi per accedere alla gara. Il tutto, pure a fronte di *contromisure a contrasto* (art. 22) che, in sincerità, suscitano non poche perplessità.

Criticità rilevate - dettaglio

Le maggiori criticità rilevate allo stato riguardano:

- 1) L'elevatissima barriera di ingresso economico prevista nella nuova Gara (cd *una tantum*)
- 2) La disciplina restrittiva in materia di commercializzazione attraverso le c.d. SKIN
- 3) La disciplina prevista per i Punti Vendita Ricariche (P.V.R.)

1) L'elevatissima barriera di ingresso economico prevista nella nuova Gara (cd *una tantum*)
L'importo della cd *una tantum* di cui all'art. 6, co.5 lett. p) è fissato **invariabilmente** (vedi infra) in **€ 7.000.000,00** e *deve essere corrisposto nella misura di quattro milioni di euro all'atto dell'aggiudicazione e tre milioni di euro all'atto della effettiva assunzione del servizio del gioco da parte dell'aggiudicatario, da attivarsi, comunque, non oltre sei mesi dal rilascio della concessione, fermo restando il limite numerico massimo di cinque concessioni che possono essere chieste da un singolo gruppo societario.*

È opportuno precisare come **a fronte di 93 concessionari attualmente esistenti, quelli effettivamente operativi sono appena 75** (salvo errori in eccesso). Ciò premesso, raffrontando l'ammontare del compenso netto (inteso come spesa dei giocatori - imposta unica erariale = *net commission*) di tutti i Concessionari (dato pubblico reperibile sul sito di ADM), appare evidente che degli attuali circa 75 Concessionari attivi, soltanto i primi 25/30 potrebbero sostenere l'onere economico in rapporto alla propria dimensione aziendale.

Conseguentemente:

- **gli obiettivi di finanza pubblica** appaiono **non realisticamente raggiungibili**, come si evince dalle tabelle di seguito (per maggior dettaglio cfr Allegato *CIGO Analisi economico finanziaria riordino gioco*), in quanto **non parteciperebbero che (... al meglio) 30 operatori:**

Ipotesi di Governo	
Vendita concessioni	50
Prezzo per concessione	7mln
Canone concessione su base NetCommission di	3% 3.333.333.333,00
Imposta Unica annua versata	

Previsione PVR	50.000
Costo Iscrizione PVR cad	200
Canone PVR annuo cad	150
<i>Ipotesi GETTITO AGGIUNTIVO 2024/2025</i>	
	360.000.000,00
<i>Ipotesi GETTITO AGGIUNTIVO tot.</i>	
	420.000.000,00

Dati realistici	
Vendita concessioni	30
Prezzo per concessione	7mln
Canone concessione su base NetCommission di	3% 3.333.333.333,00
Imposta Unica annua versata	
Previsione PVR	15.000
Costo Iscrizione PVR cad	200
Canone PVR annuo cad	150
<i>Ipotesi GETTITO AGGIUNTIVO 2024/2025</i>	
	213.000.000,00
<i>Ipotesi GETTITO AGGIUNTIVO tot.</i>	
	231.000.000,00

- **non è ragionevolmente ipotizzabile una partecipazione di nuovi operatori** (figuriamoci ... esteri), in costanza di **divieto di pubblicità** (decreto Dignità);

- **l'esclusione di fatto del 60% degli attuali operatori** si risolve in palese **pratica anticoncorrenziale**, come peraltro già rilevato perfino dalla Conferenza Regioni e Province autonome nel documento di posizione sullo schema di riordino, nel quale si legge:

Si invita a valutare con attenzione il rispetto del principio di libera concorrenza e nello specifico del divieto generale di accordi restrittivi della concorrenza (articolo 101 TFUE). Il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) ambisce a prevenire restrizioni e distorsioni della concorrenza, quali gli abusi di posizione dominante, gli accordi anticoncorrenziali, nonché le fusioni e acquisizioni, qualora limitino la concorrenza. Sono inoltre proibiti gli aiuti di Stato che provocano distorsioni della concorrenza.

(Fonte: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/821/politica-della-concorrenza> Note tematiche sull'Unione europea)

Una **pratica anticoncorrenziale che in nulla rende maggiormente tutelati i principi** indicati in premesse, **risolvendosi unicamente in maggior vantaggio di pochi a discapito di altri**.

- non si vede (ne' è stato minimamente illustrato nella relazione di accompagnamento e nell'A.I.R.) quale mai sarebbe la **correlazione tra una così elevata misura dell'una tantum e la miglior tutela dei principi ordinamentali italiani ed europei** indicati in premesse allo Schema di riordino;

- la **drastica riduzione degli operatori**, indurrebbe una concentrazione irragionevole ed ingiustificabile, ledendo non solo il principio del *favor participationis*, ma anche **l'interesse dello Stato ad una significativa pluralità di concessionari** per ovviare ad una atrofia di mercato e

conseguente inaridimento dell'offerta a discapito della qualità e dell'appetibilità del servizio offerto ai giocatori;

- **la concentrazione di mercato**, con inevitabile e ingiustificato effetto espulsivo di due terzi del mercato legale, **stimolerebbe** (tant'è che il legislatore del riordino è costretto ad aumentare la spesa per iniziative *a contrasto*) **il proliferare del cd gioco illecito in palese contraddizione con l'azione a tutela dei principi ordinamentali ita-eurounitari**, a difesa dei quali ci si attenderebbe che lo Stato orienti le proprie scelte verso ipotesi di riordino improntate al ... **prevenire anziché curare**;
- consta che l'**abnorme quanto ingiustificabile incremento del costo della concessione sia un unicum tutto italiano** non trovando riscontro nei paesi europei;
- consta, infine, la palese violazione del **divieto di discriminazione** sancito sia a livello normativo nazionale che eurounitario ed internazionale, posto che la *una tantum* si traduce in una sorta di illegittima **flat tax uguale per tutti gli operatori senza tenere in alcun conto le rispettive capacità economico-patrimoniali**, con effetti *distorsivi* molto accentuati, nel caso di specie.

2) La disciplina restrittiva in materia di commercializzazione attraverso le c.d. SKIN

La **pratica concorrenziale (e dunque lecita) delle cd SKIN**, da leggersi in chiave di diversificazione di canali e marchi di commercializzazione in capo ad un unico concessionario, esce **immotivatamente quanto repentinamente azzerata** nello Schema di riordino.

Le *SKIN* sono state molto utili nel processo di legalizzazione di flussi di gioco altrimenti praticati in aree di illegalità. L'incremento della percentuale di gioco lecito, con effetti assai benefici anche sul gettito erariale, è confermato nella relazione illustrativa e nell'analisi di impatto della regolamentazione, laddove viene posto a giustificazione della misura (tuttavia esorbitante) della *una tantum*. A fronte di ciò, il legislatore, piuttosto che regolamentare la *pratica*, traendone vantaggio eventualmente anche economico, sceglie irragionevolmente di strozzare la voce delle *SKIN* escludendole dal mercato che, giocoforza, verrà sospinto verso aree di illegalità.

Il totale divieto di *SKIN* risulta inoltre di ulteriore ostacolo verso possibili processi aggregativi tra operatori di medie/piccole dimensioni.

3) La disciplina prevista per i Punti Vendita Ricariche (P.V.R.)

Per quanto riguarda il punto 3 è assolutamente condivisibile la parte della norma che mira a disciplinare, monitorare e regolamentare il canale di commercializzazione dei Punti Vendita Ricariche (PVR). Al contrario le limitazioni sul lato dell'operatività concreta, nei fatti renderebbero tale canale privo di qualsivoglia valenza commerciale.

Anche sulla localizzazione dei futuri PVR, allo stato prevista in *location* già autorizzate per i Generi di Monopolio ovvero per scommesse e giochi con vincita in denaro (art. 86 e 88 TULPS), si nutrono forti dubbi sia in relazione alla prevedibile fortissima contrazione del numero di PVR, rispetto alla situazione attuale, sia per l'inevitabile interferenza con le normative locali in tema di gioco fisico.

CONCLUSIONI

Le tre macro problematiche sopra esposte (eccessiva barriera economica di ingresso, cancellazione del segmento SKIN, fortissima limitazione del segmento PVR), in disparte ulteriori profili che ci si riserva di illustrare, ingenerano fortissimi dubbi tanto sul raggiungimento degli obiettivi pubblici (in termini di gettito erariale e di riforma del settore), quanto sugli inevitabili effetti negativi in termini di vigorosa ripresa del mercato illegale/non autorizzato. Quest'ultimo attivo attraverso canali web (i c.d. siti .com) e sul territorio (con la ripresa di vigore dei c.d. CTD).

L'Associazione CIGO, nell'interesse dei propri aderenti, tutti concessionari Italiani, nonché dell'equilibrato sviluppo del settore - che fino ad oggi ha potuto esprimere, anche grazie alla serietà

del comportamento dei propri Aderenti, una crescita significativa dell'intero comparto - auspica che possano essere ricercate soluzioni che consentano anche agli operatori di piccole e medie dimensioni, di continuare a svolgere proficuamente un servizio pubblico nel rispetto di regole effettivamente conformi ai Principi indicati nelle premesse dello Schema di riordino, eliminate le criticità innanzi rilevate, prevenendo in tal modo il rischio di un annoso contenzioso amministrativo.

Si formula espressamente la richiesta di apertura di **un tavolo di confronto tecnico tra tutti i soggetti interessati**, con l'obiettivo di individuare soluzioni condivise che contemperino le esigenze pubbliche in termini di gettito e regolamentazione e quelle private in termini di sostenibilità economica e reale libero mercato.